

### "Illegale und schädigende Internetinhalte": Pornografie und Grundrechte im Policy Framing der Europäischen Union

Allhutter, Doris

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Zeitschriftenartikel / journal article

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Allhutter, D. (2004). "Illegale und schädigende Internetinhalte": Pornografie und Grundrechte im Policy Framing der Europäischen Union. *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 33(4), 423-436. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-60851>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more Information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>

**Doris Allhutter (Wien)**

# „Illegale und schädigende Internetinhalte“: Pornografie und Grundrechte im *Policy Framing* der Europäischen Union

*Der Beitrag beschäftigt sich mit einem der gewinnbringendsten Zweige der Internetbranche, der Mainstream-Internetpornografie und ihren Rahmenbedingungen im Kontext der Politik der Europäischen Union zu illegalen und schädigenden Internetinhalten. Basierend auf dem Framing-Ansatz wird der Politikprozess zum „Mehrjährigen Aktionsplan zur sichereren Nutzung des Internets“ aus grundrechtlicher und feministischer Perspektive untersucht. Dabei wird das Policy Framing der beteiligten EU-AkteurInnen insbesondere hinsichtlich geschlechtersensibler Herangehensweisen und den ihnen zugrunde liegenden theoretischen Zugängen analysiert. Die dominanten Policy Frames der AkteurInnen werden aus unterschiedlichen Schwerpunkten in der Zielsetzung und Definition illegaler und schädigender Internetinhalte und deren grundrechtlichen Implikationen sowie der strategischen Positionierung der AkteurInnen zwischen „möglichen Grundrechtseingriffen“ oder der „Betonung liberaler Abwehrrechte“ abgeleitet.*

*Keywords: Pornografie, Grundrechte, Internetinhalte, Diskriminierung, Policy Framing, Europäische Union*

*Pornography, Fundamental Rights, discrimination, policy framing, European Union*

## 1. Einleitung

Unterstützt durch die zunehmende Kommerzialisierung des Internets brachte der anonyme, erleichterte Zugang zu pornografischen Materialien in den letzten zehn Jahren ein Massenangebot vernetzter Porno-Websites hervor, das massiv durch Spam-Mails und Banner, aber auch durch „traditionelle“ Medien beworben und propagiert wird. Der jährlich steigende Konsum pornografischer Angebote unterschiedlichster Art bescherte der Pornoindustrie den wohl größten (Markt-)Anteil im Internet: Internetpornografie stellt mehr als 30% der Netzinhalte dar (Herring 2001), wobei im Jahr 2001 rund 70% der Ausgaben europäischer Internet-UserInnen an die Pornoindustrie gingen (Europäisches Parlament (EP) 2004, 17). Mit der pornografischen Nutzung der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien

(IKTs) beginnen auch feministische Auseinandersetzungen mit Körperpolitiken und Pornografie von neuem aufzuleben (Stone 1991; Wolmark 1999).

Die Debatte erweitert sich um Dimensionen, die auf der einen Seite um die Erhaltung des Internets als unreguliertes, anonymes Medium kreisen. Auf der anderen Seite bringt die rasant wachsende Masse pornografischer Angebote und steigende Zugriffsraten auf illegale Inhalte wie Kinderpornografie oder extrem gewalttätige Pornografie (Bjørnebekk/Evjen 2000) sowie die Bewerbung pornografischer Inhalte im Dunstkreis von Frauen- und Mädchenhandel (EP 2004) neue Implikationen mit sich. Auch bietet die Simulation von virtuellen Erlebnis- und Erfahrungswelten erweiterte Möglichkeiten in der Herstellung pornografischer Szenarien, die durch so genannte Mensch/Maschine-Schnittstellen eine veränder-

te Art der Aneignung von Pornografie bedeuten können.

Diskussionen über die Auswirkungen der IKTs sowie deren missbräuchliche Verwendung beschäftigen sich mit gesellschaftspolitischen Folgewirkungen durch die Verbreitung unerwünschter, d.h. in der Regel jugendgefährdender, diskriminierender oder politisch bedenklicher Internetinhalte. Die grenzüberschreitende und dezentrierte Struktur des Internets sowie technische Probleme in der Regulierung von Internetinhalten führte in den letzten zehn Jahren zu vielschichtigen Kooperationen auf nationaler, supranationaler und internationaler Ebene. Auseinandersetzungen mit den „Risiken der Informationsgesellschaft“ finden auf der Ebene bilateraler Kooperationen sowie in internationalen Foren wie dem „Weltgipfel der Vereinten Nationen über die Informationsgesellschaft“ und in verschiedenen Foren der UNESCO und OECD statt.

Die Europäische Union (EU) beschäftigt sich seit Mitte der 1990er Jahre mit rechtlichen und technischen Maßnahmen im Bereich der sogenannten „illegalen und schädigenden Internetinhalte“. In ihren Dokumenten zur sichereren Nutzung des Internets beziehen sich die Institutionen der EU besonders häufig auf die Problembereiche Kinderpornografie und Rassismus bzw. Fremdenhass. Erstmals legte die Europäische Kommission (EK) 1996 Definitionen und Eingrenzungen krimineller und unerwünschter Internetinhalte in ihrer „Mitteilung zu illegalen und schädigenden Inhalten im Internet“ (EK 1996a) sowie im „Grünbuch über den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde“ (EK 1996b) vor. Inhaltsbezogene, kriminelle bzw. sozial unerwünschte Tätigkeiten können neben wirtschaftlichen Aspekten wie Informationssicherheit oder Copyright-Verletzungen auch unterschiedlichste Grundrechte betreffen. Genannt werden in diesem Zusammenhang die Verletzung der Menschenwürde, beispielsweise durch „Aufstachelung zum Rassenhass oder Rassendiskriminierung“, der Privatsphäre und des guten Rufs sowie jugendgefährdende Inhalte wie Gewalt oder Pornografie (EK 1996a, 1).

In jedem Fall muss eine Unterscheidung der Kategorien *illegal* und *schädigend* vorgenom-

men werden, da diese Inhaltskategorien sehr unterschiedliche rechtliche und technische Antworten verlangen. Die Nutzung und Verbreitung bestimmter Inhalte ist nach den Rechtsvorschriften einiger Mitgliedsstaaten der EU rechtswidrig. Dies ist beispielsweise der Fall bei Kinderpornografie, „extremen Formen sinnloser Gewalt“ (EK 1996b, 6), Menschenhandel, Verbreitung rassistischen Materials und Terrorismus. So genanntes *schädigendes* Material kann die Wertvorstellungen und Gefühle von Menschen verletzen, indem es beispielsweise jemanden wegen seiner/ihrer politischen Ansichten, religiösen Überzeugungen, ethnischen oder nationalen Herkunft beleidigt.

Geschlechterspezifische Problembereiche wie Internetpornografie oder Frauen- und Mädchenhandel mithilfe des Internets wurden innerhalb des Politikprozesses zu illegalen und schädigenden Internetinhalten erstmalig 1997 im „Mehrjährigen Aktionsplan zur sichereren Nutzung des Internets“ ansatzweise thematisiert. Gegen Ende der 1990er Jahre setzt sich mit dem „Ratsbeschluss zur Bekämpfung der Kinderpornographie“ (Rat der Europäischen Union (Rat) 2000) immer mehr der Schutz Minderjähriger vor jugendgefährdenden Inhalten als diskursbestimmendes Thema durch. Im Zuge der Verhandlungen zum Aktionsplan wurden ursprünglich mit dem Label Jugendschutz und Schutz der Menschenwürde versehene Diskussionen um illegale und schädigende Internetinhalte zunehmend in ein positiveres Licht gerückt und die „sicherere Nutzung“ des Internets zur Förderung der Industrie betont.

Da geschlechtersensible Perspektiven erstmals im „Mehrjährigen Aktionsplan“ sichtbar wurden, ist es Ziel des Beitrags, den Politikprozess, der zur Annahme dieses Aktionsplans führte, kurz darzulegen und hinsichtlich seiner geschlechterrelevanten und grundrechtlichen Aspekte im Bereich pornografischer Internetinhalte zu untersuchen. Als methodischer Rahmen dient dazu der *Framing*-Ansatz, der im nächsten Abschnitt vorgestellt wird. Anschließend werden wesentliche Aspekte der Internetpolitik der EU im Spannungsfeld grundrechtlicher und feministischer Ansätze betrachtet. Der zweite Teil des Beitrags widmet sich konkret dem

*Policy Framing* der am Politikprozess beteiligten institutionellen AkteurInnen und stellt insbesondere deren strategische Positionierung zu Grundrechtsfragen und deren Kompetenzen im Bereich geschlechtersensibler Problemwahrnehmung dar.

## 2. Der *Framing*-Ansatz

Der aus der soziologischen Bewegungsforschung stammende *Framing*-Ansatz betont die zentrale Bedeutung von gemeinsamen, sozial konstruierten Ideen in politischen Prozessen (Snow/Benford 2000). Der Begriff *Framing* bezeichnet „jene bewussten Strategien, mit deren Hilfe Bewegungsakteure versuchen, sich selbst und ihre Thematik darzustellen, um so die von ihnen gewollten Aktivitäten zu motivieren und zu legitimieren“ (McAdam 1994, 393). *Framing* stellt einen diskursiven, strategischen und konkurrierenden Prozess dar, in dem „*signifying agents*“ aktiv an der Produktion und Aufrechterhaltung von Bedeutungen und Ideen arbeiten. Die Analyse des *Policy Framings* der AkteurInnen im Bereich illegale und schädigende Internetinhalte zielt auf eine akteurszentrierte, inhaltsanalytische Untersuchung der EU-Dokumente zum Aktionsplan ab. Im Zentrum steht das *Framing* institutioneller AkteurInnen der EU-Ebene, da die institutionelle Verankerung von Diskursen eine konkrete Manifestation symbolischer Macht bedeutet, die bestimmten Ideen Hegemonie verleiht und anderen nicht (Ferree 2003, 310). Eben weil Prinzipien und Normen in Institutionen eingebettet sind, unterscheiden sich *Frames* entsprechend der institutionellen Gegebenheiten, in denen sie entwickelt werden (Kohler-Koch 2000, 528).

Ein großes analytisches Manko stellt für Ferree/Merrill (2000, 454) die Blindheit vieler ForscherInnen gegenüber der Kategorie Geschlecht dar, denn „gender-conventional conceptions obscure important elements of understanding political thought at multiple levels of analysis“. Politische Diskurse sind zumeist keinesfalls geschlechtsneutral. Offensichtlich treten geschlechterspezifische Implikationen in Bereichen wie z.B. Gleichbehand-

lungs- und Familienpolitiken zu Tage, während sie in anderen Politikbereichen auf den ersten Blick weniger augenscheinlich sind und damit meist aus dem *Framing* traditioneller Zugänge herausfallen (Ferree/Merrill 2000, 455).

Im Zusammenhang mit pornografischen Internetinhalten ist die Frage, ob das *Framing* der AkteurInnen die Kategorie „Geschlecht“ einbezieht, von besonderer Bedeutung. Darüber hinaus wird der Beitrag darauf eingehen, welche feministischen Theorien geschlechtersensiblen Zugängen der AkteurInnen zugrunde liegen und welche Grundrechte und Schutzbereiche in diesem Kontext betont werden.

## 3. Grundrechtliche Aspekte pornografischer Internetinhalte

### 3.1. Grundrechtseingriffe und liberale Abwehrrechte

Im Zentrum einer grundrechtlichen Betrachtung der Pornografieproblematik stehen einerseits mögliche Eingriffe in Grundrechte, wie die Meinungs- und Informationsfreiheit und den Schutz der Privatsphäre, gegen liberale Abwehrrechte, die den/die Einzelne/n und die Gesellschaft vor Grundrechtseingriffen sichern. Im Bereich der Internetpornografie handelt es sich um Abwehrrechte wie den Schutz vor Zensur oder den Schutz informationstechnologisch vermittelter Daten. Die Einschätzung dessen, was als Redefreiheit geschützt ist oder was beschränkt werden soll oder kann, ist an Vorgaben gebunden, die sich in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) sowie in Teilen der allgemeinen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts und in der Charta der Grundrechte der Union (IGC 2004) finden.

Die EMRK enthält zwei Bestimmungen, die im Zusammenhang mit pornografischem Material von Bedeutung sind. Das Recht auf freie Meinungsäußerung darf aus speziellen Gründen, wie beispielsweise im Interesse des Schutzes der Gesundheit und der Moral, der Verbrechensverhütung sowie zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer, bestimmten Einschränkungen unterworfen werden. Unter ähnlichen Vor-

aussetzungen ist auch eine Beschränkung der Achtung der Privatsphäre zugelassen, wie sie in diesem Kontext beispielsweise bei illegalen elektronischen Nachrichten wirksam werden könnte. Als entscheidender Prüfstein für die Übereinstimmung restriktiver Maßnahmen mit den in der EMRK festgelegten Grundsätzen fungiert der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der eine den EU-Mitgliedsstaaten „gemeinsame Methode zur Bewertung der Regelungen, die die Meinungsfreiheit oder das Recht auf Privatsphäre einschränken“ (EK 1996b, 11), darstellt.

In der Charta der Grundrechte wird neben dem Grundsatz der Achtung des Privatlebens und der Meinungsfreiheit auch das Recht auf Informationsfreiheit genannt. Weiters enthält sie ein Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts oder der sexuellen Ausrichtung und räumt Kindern und VerbraucherInnen einen Anspruch auf Schutz ein. Einschränkungen dieser Rechte und Freiheiten dürfen nur vorgenommen werden,

wenn sie den von der Union anerkannten, dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen (IGC 2004, Art. 52 Abs. 1).

Die Wertmaßstäbe, die in der Diskussion um Grundrechtseingriffe im Bereich der illegalen und schädigenden Internetinhalte immer wieder von den politischen AkteurInnen ins Treffen geführt werden, lassen sich auf unterschiedliche Zugänge zu Menschenwürde, Anti-Diskriminierung, Moral und psychische Gesundheit sowie Jugendschutz und VerbraucherInnen-schutz zurückführen.

### 3.2. *Anti-Diskriminierung und feministische Pornografiedebatte*

Grundrechte, wie der Schutz der Menschenwürde, einschließlich dem Schutz vor sexueller Erniedrigung und Gewalt und der Schutz vor direkter oder indirekter Diskriminierung aus Gründen des Geschlechts, basieren auf einem veränderbaren Wertesystem, das u.a. durch asymmetrische Geschlechterverhältnisse geprägt ist.

Ein zentrales Kriterium des Prinzips des *Gender Mainstreaming* ist die Überprüfung von Normen und Werten, die die Geschlechterrollen beeinflussen oder Ungleichheiten in der Wertschätzung gegenüber Männern und Frauen hervorgerufen.

Das immer noch vorherrschende Paradigma rechtspolitischer Pornografiediskurse, welches strafrechtliche Pornografieverbote vornehmlich zum Schutz der Moral vorsieht, wurde Ende der 1970er Jahre durch feministische Interventionen<sup>1</sup> in Richtung eines Paradigmas von Pornografie als sexuelle Diskriminierung verschoben (Holzleithner 2000, 13); d.h. der Wertmaßstab des „Sittlichkeitsempfindens der Bevölkerung“ wurde zunehmend durch eine Auseinandersetzung mit Pornografie als Teil des Systems der Unterdrückung von Frauen ergänzt bzw. abgelöst.

Da gerade im Bereich moralischer Standards in der Pornografiedebatte immer wieder gesellschaftspolitisch wirksame Geschlechterzuschreibungen strapaziert werden, ist es sehr entscheidend, zwischen einer Geschlechterperspektive und unterschiedlichen feministischen Standpunkten zu differenzieren. Feministische Pornografiediskurse können entlang ihrer theoretischen Ausdifferenzierungen zwischen differenztheoretischen, liberalen und post-strukturalistischen Feminismen angesiedelt werden. Gegen Ende der 1970er begann die radikalfeministische Auseinandersetzung von Differenztheoretikerinnen wie Andrea Dworkin und Catharine MacKinnon mit einem Begriff von Pornografie als „graphic sexually explicit materials that subordinate women through pictures or words“ (MacKinnon 1993, 22). Pornografie bringe Männer dazu, Frauen als minderwertige Objekte wahrzunehmen und führe zu Diskriminierung, die sexuelle Gewalt gesellschaftlich akzeptabel macht. Sie stelle einen diskriminierenden Gewaltakt dar und dürfe daher nicht als freie Meinungsäußerung geschützt werden. Zur Bekämpfung von Pornografie greifen diese Theoretikerinnen auf staatliche Grundrechtseingriffe wie Zensur zurück.

Demgegenüber sprechen sich liberale Feministinnen wie Nadine Strossen (1995) oder die britische Vereinigung „Feminists against

Censorship“ (1991) gegen Zensur und rechtliche Einschränkungen von Pornografie aus. Staatliche Eingriffe stellen demnach kein adäquates Mittel gegen diskriminierendes Material dar, denn Zensur wurde traditionell gegen die Produktion feministischen oder lesbischen/schwulen/queeren Materials über Sexualität eingesetzt. Liberale Positionen setzen sich für freie Meinungsäußerung ein. Sie betonen die sexuelle Unterdrückung von Frauen und minorisierten Gruppen und wollen eine positive Auseinandersetzung mit Sexualitäten anregen. Den Großteil gegenwärtiger Pornografie stufen liberale Feministinnen als diskriminierend ein, grundsätzlich sei Pornografie aber frei für die Interpretation ihrer KonsumentInnen und könne mit der Herstellung alternativer Repräsentationen von Sexualität sogar ein befreiendes Potential beinhalten.

Poststrukturalistische Theoretikerinnen lassen sich keiner einheitlichen politischen Anti- oder Pro-Porno Position zuordnen, vielmehr verbindet sie eine gemeinsame Herangehensweise, die Normativität an sich hinterfragt. Unter ständigem Mitbedenken der Ausschlüsse, die unterschiedliche Diskurse (re-)produzieren, reflektieren sie normative Setzungen in der Pornografiedebatte. Pornografie teilt ein unbewusstes Phantasma mit, so Drucilla Cornell (1995, 97ff.), und kann nicht von tiefgreifenden unbewussten Phantasien darüber getrennt werden, wie und was Geschlecht und Sexualität oder Begehren ist. Ein großer Teil des pornografischen Mainstreams unterminiere daher weibliche Selbstentwürfe. Judith Butler (1998, 124ff.) betont hingegen, dass pornografische Repräsentationen nicht nur einen einzelnen Identifikationspunkt für ihre BetrachterInnen eröffnen, sondern vielfältige Interpretationen evozieren können.

#### **4. Der Aktionsplan zur sichereren Nutzung des Internets**

Ausgehend von der Aufforderung, technische sowie rechtliche Fragen der Zurückverfolgung von Internetinhalten und der rechtlichen Haftung zu prüfen (Rat 1997), brachte

die EK im November 1997 den Vorschlag über die Annahme des Aktionsplans ein. Der Aktionsplan beschäftigt sich mit Initiativen der EU auf Grundlage des bereits zuvor eingeschlagenen Weges der Selbstkontrolle der Branche, der Filterung und Bewertung von Internetinhalten und der Sensibilisierung der BenutzerInnen. Bei einem Aktionsplan handelt es sich um ein unverbindliches Rechtsinstrument, durch das allgemeine Zielvorstellungen der Gemeinschaftsorgane verfolgt werden. Er wird in Bereichen wie der Industrie- und Kulturpolitik eingesetzt, die die Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedsstaaten nicht umfasst.

Der Prozess zur Annahme des Aktionsplans durchlief folgende Phasen: Der Vorschlag der EK wurde dem EP sowie dem Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA 1998) und dem Ausschuss der Regionen (AdR 1998)<sup>2</sup> übermittelt und an den federführenden Parlamentsausschuss überwiesen. Im Juni 1998 verabschiedete das EP in erster Lesung eine positive Entschließung (EP 1998a) und reichte mit seinem Bericht 23 Änderungen des Kommissionsvorschlages ein. Der Geänderte Vorschlag (EK 1998) der EK berücksichtigte 20 Änderungen und wurde dem Rat im September 1998 vorgelegt. Aufgrund der Änderung der Rechtsgrundlage, die dem Vorschlag der EK zugrunde liegt, wurde gemäß Art. 189b des EG-Vertrages das Verfahren der Mitentscheidung angewendet. Wie in Abschnitt 4.2.5 detaillierter beschrieben, übernahm der Rat in seinem Gemeinsamen Standpunkt (Rat 1998) lediglich zehn der Änderungsvorschläge des EP, welches den Gemeinsamen Standpunkt in zweiter Lesung ablehnte, seine Abänderungen jedoch später zurückzog. Die Entscheidung über die Annahme des Aktionsplans erfolgte im Januar 1999 (EP/Rat 1999) und wurde im Juni 2003 geringfügig abgeändert (EP/Rat 2003). Inhaltlich bestimmt der Aktionsplan, dass in der Laufzeit von Januar 1999 bis Dezember 2004 in den vier Bereichen „Schaffung eines sicheren Umfeldes“, „Entwicklung von Filter- und Bewertungssystemen“, „Förderung von Sensibilisierungsmaßnahmen“ und „unterstützende Maßnahmen“ Aktionen eingeleitet werden.



#### 4.1. Das AkteurInnen-Netzwerk

Die inhaltsbezogene Internetpolitik stellt ein relativ junges und anspruchsvolles Politikfeld dar, dessen Regulierung auch technisches und juristisches ExpertInnenwissen erfordert. Seine enorme wirtschaftliche und gesellschaftliche Relevanz mobilisiert eine große Anzahl an institutionellen und gesellschaftlichen AkteurInnen auf (sub-)nationaler, supranationaler und internationaler Ebene. Die Mehrebenen-Struktur von institutionellen und gesellschaftlichen AkteurInnen lässt ein stark verknüpft, unüberschaubares AkteurInnen-Netzwerk entstehen. Die Dokumente der EU zu illegalen und schädigenden Inhalten beziehen sich vorwiegend auf das Internet, beziehen aber teilweise auch andere audio-visuelle Medien und damit AkteurInnen aus verwandten Politikbereichen mit ein.

Sowohl auf nationalstaatlicher als auch auf internationaler Ebene kooperieren verschiedenste Initiativen zur Regulierung von Internetinhalten mit der EU. Als Beispiel sei hier das von der EU unterstützte IST Programm (Information Society Technologies) genannt, in dem die „EU/US Task Force on Critical Infrastructure Protection“ mit dem US Department of State zusammenarbeitet. Auch das „Committee of Experts on Crime in Cyber-Space“ (PC-CY) des Europarats verabschiedete 2001 einen Konvent gegen Cyberkriminalität.

Innerhalb der EU sind folgende Institutionen im Politikfeld zu illegalen und schädigenden Inhalten aktiv: Bisher wirkten drei Generaldirektionen (GD) der EK an den verhandelten Dokumenten mit. Als hauptsächlich zuständige ist die GD Informationsgesellschaft zu nennen, die sich mit verschiedensten Aspekten der Informationstechnologie auseinandersetzt. Weiters sind die GD Bildung und Kultur im sektor-übergreifenden Kontext der audiovisuellen Medien, sowie eine Einheit der GD Gesundheit und VerbraucherInnenschutz im Bereich Internetinhalte tätig. Ebenso im Politikprozess vertreten ist das EP und dessen Ausschüsse. Anfang 2000 gründeten ParlamentarierInnen die „European Parliamentarians Internet Group“ (E-Ping!), die von VertreterIn-

nen der Industrie, Gewerkschaften und KonsumentInnenorganisationen unterstützt wird. Im Ministerrat arbeiten der Rat für Verkehr und Telekommunikation, der Rat für Industrie und Energie, sowie der Rat für Binnenmarkt und Kultur zum Themenbereich. Stellungnahmen zu den Dokumenten gab es auch vom WSA sowie vom AdR.

Noch komplexer und unüberschaubarer erweisen sich die Netzwerke gesellschaftlicher AkteurInnen, die eine große Vielfalt an industriellen Vereinigungen, KonsumentInnenschutzorganisationen, BürgerInnenrechts- und Jugendschutzbewegungen umfassen. Betroffene AkteurInnen wurden von der EK im Laufe der Zeit im Rahmen des „EU Forums on Cybercrime“ oder von öffentlichen Hearings immer stärker zu Stellungnahmen aufgerufen. Da die Materie neue juristische Anforderungen stellt, werden auch immer wieder rechtliche BeraterInnen hinzugezogen. An industriellen AkteurInnen können hier beispielhaft die „Internet Services Providers Associations“ auf nationaler und auf europäischer Ebene genannt werden. Weiters erwähnt die EK zahlreiche ExpertInnenforen der Branche auf europäischer Ebene wie beispielsweise den „European IT and Industry Roundtable“ oder die „European Information and Communications Technology Industry Association“, sowie auf internationaler Ebene den „International Communications Round Table“.

Die Komplexität des AkteurInnennetzwerks und dessen Bedeutung im Entscheidungsprozess kann an dieser Stelle lediglich skizziert werden. Im Zentrum des Beitrags steht das *Policy Framing* der EU-Institutionen, da weniger das Zustandekommen bestimmter Formulierungen oder Zielsetzungen des Aktionsplans erklärt werden soll, sondern dargestellt wird, welche Aspekte illegaler und schädigender Internetinhalte auf asymmetrische Geschlechterverhältnisse zurückgeführt und welche grundrechtlichen Argumente in diesem Zusammenhang angeführt werden. Die Konzentration auf den Entscheidungsprozess innerhalb der EU-Institutionen und die daraus resultierenden Dokumente ermöglicht es, auf konkurrierende „frames of reference“ einzugehen, die bereits

erfolgreich in Interaktion mit institutionell verankerten Diskursen und politischen Routinen getreten sind (Kohler-Koch 2000, 528).

#### 4.2. Das Policy Framing der EU-AkteurInnen

##### 4.2.1 Die Europäische Kommission

Der Initiativantrag der EK zur Annahme des Aktionsplans stützt sich als Rechtsgrundlage auf Art. 130 Abs. 3 des EG-Vertrags über die Förderung der Wettbewerbsbedingungen der Industrie (EK 1997). Sein vorrangiges Ziel ist es, ein günstiges Umfeld für die Entwicklung der Internetbranche anzuregen, indem illegale Aktivitäten, insbesondere Straftaten gegen Kinder, bekämpft werden. Der Begriff der illegalen und schädigenden Inhalte ist im Aktionsplan nicht näher definiert. Die EK rekurriert lediglich auf die Förderung der seitens der Branche betriebenen Selbstkontrolle von „Überwachungseinrichtungen für Inhalte“ wie Kinderpornografie, Rassismus und Antisemitismus. Grundsätzlich hält die EK einen nationalen Rahmen der Selbstkontrolle seitens der Internetbranche für sinnvoll. Sensibilisierungsmaßnahmen für Eltern und LehrerInnen sowie die Förderung von Filter- und Bewertungssystemen, die international aufeinander abzustimmen sind, werden vorgeschlagen. Auf europäischer Ebene ist die Entwicklung von Richtlinien für Verhaltenskodizes vorgesehen.

Mit Ausnahme der Kinderpornografie erwähnt die EK keine weitere Art pornografischer Internetinhalte und auch sonst wird in keinem Zusammenhang eine Geschlechterperspektive im Initiativantrag sichtbar. „Sex und Gewalt“ werden nur im Bezug auf Kinder und Jugendliche als problematisch eingestuft. Dementsprechend beschränken sich Sensibilisierungsmaßnahmen auf Eltern und LehrerInnen. Neben dem Schutz Minderjähriger wird auch die Achtung der Menschenwürde genannt, wobei eine „Methodologie zur Bewertung der Maßnahmen, die zum Jugendschutz und zum Schutz der Menschenwürde durchgeführt werden“ (EK 1997, 16), erarbeitet werden soll. Die EK betont, dass europäische, wenn nicht globale

Grundsätze festgelegt werden sollten, um „die Kette der Verantwortlichkeit genau festzulegen, so dass die Haftung für illegale Inhalte bei denjenigen liegt, die sie schaffen“ (EK 1997, Erwägung 18), jedoch müssen „Rechtsfragen in bezug auf Inhalte oder die Benutzung des Internet“ (EK 1997, 15) erst geprüft werden.

##### 4.2.2 Wirtschafts- und Sozialausschuss

In seiner Stellungnahme zum Aktionsplan kritisiert der WSA die Gleichsetzung von illegalen Inhalten mit pädophilem Material und verweist auf die größere Vielfalt von betroffenen Bereichen (WSA 1998). Die explizite Benennung von illegalen und schädigenden Inhalten des WSA beinhaltet auch die elektronische Belästigung, Gewalt und Pornografie. Zur Einschränkung der missbräuchlichen Verwendung des Internets bedürfe es eigentlich eher eines „Mentalitätswandels“ der BenutzerInnen, denn für die Lösung eines sozialen Problems sei die angeregte technologische Lösung nicht effizient genug. Auch bezweifelt der WSA die Effektivität von Filter- und Kennzeichnungssystemen, da neben unbedenklichen Informationen auch „potentiell schädigende Medieninhalte wie Pornographie“ (WSA 1998, 31) katalogisiert werden und somit leichter zu finden sind. Zudem teilt der WSA die Ansicht, dass freie Meinungsäußerung ein hohes Gut ist und dass es letztlich bei jeder Person selber liegt, zu beurteilen was schädlich ist. Als Lösungsansatz zum Schutz Minderjähriger bevorzugt er die empfängerseitige Sperrung von Inhalten, da Filtersysteme, die als „*user empowering*“ dargestellt werden, von Internet-ZugangsanbieterInnen auch als „Kontrollinstrument“ missbraucht werden könnten. Paradoxerweise nimmt der WSA trotzdem an, dass die Bedürfnisse der BürgerInnen in Zukunft besser durch geschlossene Netze wie „Mini-Internets“ oder „Intranets“ bedient werden. Die AnbieterInnen hätten hier aufgrund der klaren Trennung zwischen InformationsanbieterInnen und -nutzerInnen „alles unter Kontrolle“ (WSA 1998, 32).

In der Stellungnahme des WSA wird der Begriff „Pornographie“ explizit als „potentiell



schädigend“ benannt. Erziehende hätten im Zusammenhang mit Gewalt und Pornografie „eine Überwachungs- und Erziehungsfunktion“, jedoch könnten alle BenutzerInnen von Sensibilisierungsmaßnahmen profitieren. Im Zusammenhang mit dem Schutz der Menschenwürde wird die Anstiftung zum „Rassenhass“ und „Rassendiskriminierung“ als illegal deklariert. Ebenfalls als illegal führt der WSA explizit die „elektronische Belästigung“ an.

#### 4.2.3 Das Europäische Parlament

Im EP wurde der Ausschuss für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten neben fünf mitberatenden Ausschüssen<sup>3</sup> als federführend benannt (EP 1998a). Der Ausschuss für Recht und Bürgerrechte befindet in seiner Stellungnahme insbesondere die Auswahl der Rechtsgrundlage, auf dem der Initiativantrag beruht, als unangemessen. Es handelt sich dabei um Art. 3 Abs. 3 EG-Vertrag zur Förderung der Wettbewerbsbedingungen der Industrie. Unmittelbares Ziel des Vorschlages sei jedoch der Schutz der Gesundheit, Sicherheit und ethischer Bedürfnisse bestimmter VerbraucherInnen und der Öffentlichkeit im Allgemeinen. Die einschlägige Rechtsgrundlage für den Vorschlag müsse daher Art. 129a Abs. 2 EG-Vertrag über den VerbraucherInnenschutz sein.<sup>4</sup>

Weitgehende Änderungsvorschläge – insbesondere das Ziel des Aktionsplans und die Definition illegaler und schädigender Inhalte betreffend – wurden auch vom Ausschuss für Wirtschaft, Währung und Industriepolitik und vom Ausschuss für die Rechte der Frau und Chancengleichheit eingebracht. Der Wirtschaftsausschuss betont die Auswirkungen des Aktionsplans auf die Funktionsweise des Marktes und die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie und Unternehmen. Im Gegensatz dazu weist der Ausschuss für Frauenrechte auf das Problem des Menschenhandels mithilfe des Internets hin und verlangt die Erweiterung der explizit benannten illegalen und schädigenden Internetinhalte um die Anstiftung zu Menschenhandel und sexuellem Missbrauch sowie die Homophobie. Erstmals im Politikprozess werden hier dezidiert

geschlechterspezifische Probleme aufgegriffen, indem eine Verbindung zwischen Menschenhandel und sexuellem Missbrauch hergestellt und damit auch deutlich gemacht wird, dass es großteils um Frauen- und Kinderhandel zum Zwecke sexueller Ausbeutung geht. Dieser Handel versteckt sich, so der Ausschuss für Frauenrechte, häufig hinter Informationen über Adoptionen oder das Angebot von Arbeitsplätzen, beispielsweise als Hausangestellte. Deshalb müssen gezielte Informationskampagnen und Initiativen zum Schutz der Menschenrechte und zur Bekämpfung von Gewalt und Missbrauch von Frauen und Kindern unterstützt werden. Sensibilisierungsmaßnahmen sollen nicht nur Eltern und LehrerInnen, sondern „die Öffentlichkeit“ informieren, damit sie das Internet „bewusst und verantwortungsvoll benutzen kann“ (EP 1998a, 41).

Der Ausschuss für Recht und Bürgerrechte verweist auf ethische Bedürfnisse und die geistige Gesundheit von VerbraucherInnen und der allgemeinen Öffentlichkeit. Zwar berührt er keine geschlechterspezifischen Problembereiche, dennoch spricht er dem Internet die Wirkung zu, durch Verletzung ethischer Bedürfnisse die psychische Gesundheit negativ zu beeinflussen. Dahinter scheint meiner Ansicht nach die Überlegung durch, dass Inhalte nicht nur für Kinder schädigend sein können, sondern dass die Verletzung ethischer Grundsätze gesamtgesellschaftliche Auswirkungen haben kann.

Hinsichtlich der Maßnahmen zur Bekämpfung inhaltsbezogener Kriminalität betont der Wirtschaftsausschuss, dass „Systeme der Selbstkontrolle ... aus dem Markt hervorgehen und auf freiwilliger Basis zum Tragen kommen“ müssen. Staatliche Eingriffe müssen sich auf die Verabschiedung „nationaler Gesetze zur Unterstützung der Arbeit der betreffenden Branche beschränken“ und dürften nicht zu einer „Überreglementierung“ führen (EP 1998a, 30). Der Ausschuss für Frauenrechte sieht hingegen die Selbstkontrolle als gute Ergänzung zu nationalem Vorgehen von Polizei und Justiz gegen illegale Inhalte. Er bevorzugt die Einführung von Verhaltenskodizes, die vom Sektor unterschrieben und von staatlichen Behörden unterstützt

werden. Ganz im Gegensatz dazu tritt der Ausschuss für Kultur, Jugend, Bildung und Medien für eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften in den Mitgliedsstaaten und eine strafrechtliche Verfolgung auf internationaler Ebene ein. Auch wenn die Bekämpfung von strafbaren Inhalten Angelegenheit der Mitgliedsstaaten ist, hält es das EP letztlich für notwendig, juristische Untersuchungen zur qualitativen Angleichung des Straf- und Polizeirechts der Mitgliedsstaaten sowie zu internationalen Abkommen über Strafverfolgung in Auftrag zu geben. Außerdem soll untersucht werden, welche Rechtsinstrumente zur Identifizierung von AnbieterInnen von Netzinhalten und AbsenderInnen von E-Mails notwendig sind und inwieweit „Änderungen des Polizeirechts in den Mitgliedsstaaten notwendig sind, um ein präventives Handeln bei strafbaren Inhalten im Internet zu erlauben“ (EP 1998a, 16).

#### 4.2.4 Der Rat der Europäischen Union

Aufgrund der Änderung der Rechtsgrundlage legte der Rat im September 1998 einen Gemeinsamen Standpunkt gemäß Art. 189b EG-Vertrag fest, der im Gegensatz zum Geänderten Vorschlag der EK nur zehn Änderungsvorschläge des EP ganz oder teilweise übernimmt (Rat 1998). Um der „redaktionellen Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften besser zu entsprechen“, stellt der Rat (1998, 97) bei den Auswirkungen illegaler und schädigender Inhalte auf das „Gedeihen von Unternehmen“ ab und weicht von EK und EP ab, die eher die psychische Gesundheit und Achtung ethischer Normen gefährdet sehen. Gleichzeitig betont er jedoch, dass der Aktionsplan in erster Linie dem VerbraucherInnenschutz dienen soll, während die Förderung der Internet-Branche ein zweitrangiges Ziel darstellt. Aufgrund von möglichen Unklarheiten hinsichtlich der Tragweite des Aktionsplans übernimmt der Rat nicht die Definition illegaler und schädigender Inhalte als Materialien, welche die Bereiche öffentliche Sicherheit, Jugendschutz, Schutz der Menschenwürde und der Privatsphäre usw. betreffen können. Die „freiwilligen Systeme der Selbstkont-

rolle“ (Rat 1998, Erwägung 12) sollen sich auf Inhalte pädophiler Art oder auf solche Inhalte erstrecken, die den Hass aus Gründen der „Rasse“,<sup>5</sup> des Geschlechts, des Glaubens, der Staatsangehörigkeit oder der ethnischen Zugehörigkeit schüren.

Der Rat kehrt hinsichtlich des übergeordneten Ziels des Aktionsplans zurück zu seinem ursprünglichen wirtschaftlichen Fokus, der die günstige Entwicklung der Internet-Branche in den Vordergrund rückt. Die Forderungen der EK und des EP, Rechtsfragen in Bezug auf die Internetnutzung zu prüfen, wird dahingehend verändert, dass nur „bei Bedarf“ eine Ausschreibung durchgeführt werden „könnte“ (Rat 1998, 91).

#### 4.2.5 Streitfragen und Kompromisse

Der Gemeinsame Standpunkt des Rates entsprach den Änderungswünschen des EP zwar sehr weit, das EP beharrte jedoch in seinem Bericht darauf, einige eigenständige Änderungen des Rates in der zweiten Lesung abzuändern (EP 1998b). Zum einen müsse die Kette der Verantwortlichkeiten und damit die Haftung für illegale Inhalte festgelegt werden und zum anderen hält es das EP für notwendig, juristische Studien zur Angleichung der nationalen Rechtsordnungen und zu adäquaten Rechtsinstrumenten in Auftrag zu geben. Weiters bringt das EP erneut den Änderungsantrag über die Förderung von Initiativen ein, die sich mit dem Schutz der Menschenrechte und mit der Bekämpfung von Gewalt und dem Missbrauch von Kindern und Frauen beschäftigen. Den Forderungen des EP wird insofern entgegengekommen, als die EK in Aussicht stellt (EP 1998c),

- dass Fragen der Haftung im „Vorschlag für die Richtlinie über bestimmte rechtliche Aspekte des elektronischen Geschäftsverkehrs“ behandelt werden, zu deren Einbringung sich die EK verpflichtet hat,
- dass die Bekämpfung von Internetinhalten, die zum Missbrauch von Frauen und Kindern auffordern oder anstiften, in das DAPHNE Programm zur Bekämpfung von Gewalt

und Missbrauch von Frauen und Kindern einbezogen wird und

- dass die EK Studien zum Strafrecht in Auftrag geben wird.

Aufgrund dieser Übereinkunft wurde im Januar 1999 die „Entscheidung über die Annahme des mehrjährigen Aktionsplans“ endgültig erlassen (EP/Rat 1999). Zu bedenken ist auf jeden Fall, dass mit diesem Kompromiss in Bezug auf die Haftung für illegale Inhalte keineswegs eine Verfolgung von StraftäterInnen auf EU-Ebene in Aussicht gestellt wird. Die „Richtlinie über bestimmte rechtliche Aspekte des elektronischen Geschäftsverkehrs“ (EP/Rat 2000) erlaubt den EU-Mitgliedsstaaten lediglich Maßnahmen zu ergreifen. Außerdem erscheint mir fraglich, ob die Ausgliederung der Förderung von Initiativen zur Bekämpfung von Gewalt und dem Missbrauch von Kindern und Frauen in ein spezielles Programm für Frauen (DAPHNE) dem Prinzip des *Gender Mainstreaming* entspricht.

## 5. Grundrechte und Geschlecht im *Policy Framing* der EU-AkteurInnen

Die Einschätzung der AkteurInnen, welchem Ziel ein Aktionsplan dienen soll, gehen weit auseinander und reichen von einem dezierten Bekenntnis zur Förderung der Industrie, über die Einbeziehung von Aspekten des KonsumentInnen- und Jugendschutzes bis hin zu grundrechtlichen Überlegungen über Menschenwürde und Zensur sowie über mögliche schädigende gesellschaftliche Auswirkungen. In jedem Fall ist zu beachten, in welchem Zusammenhang die betrachteten Kategorien „übergeordnetes Ziel, weitere Ziele, Definition *illegaler und schädigender Inhalte* sowie die Lösungsvorschläge“ zueinander stehen. Zeigt die Problemdefinition keine Auswirkungen auf die gewählten Lösungsstrategien, erscheint das *Framing* nicht konsistent. Sprechen politische AkteurInnen beispielsweise vom Schutz der Menschenwürde, ordnen ihre Handlungsalternativen allerdings eher ihrem übergeordneten Ziel der Branchenförderung unter, scheint Ersteres nicht sehr glaubhaft.

### 5.1. Grundrechtseingriffe und liberale Abwehrrechte

Grundsätzlich beziehen sich die unterschiedlichen AkteurInnen immer wieder auf Grundrechte wie den Schutz von Minderjährigen, den Schutz der Menschenwürde und der Privatsphäre, den Datenschutz sowie den Schutz vor Rufschädigung und den Gesundheitsschutz. Die EU-Institutionen positionieren sich in diesem Zusammenhang zwischen

- der prinzipiellen *Möglichkeit von Grundrechtseingriffen* zum Schutz von Jugendlichen, VerbraucherInnen oder der allgemeinen Öffentlichkeit und
- der *Betonung von liberalen Abwehrrechten* vor Eingriffen in das Recht auf freie Meinungsäußerung, auf Informationsfreiheit, in den Schutz der Privatsphäre und den Datenschutz.

Die EK bezieht sich in ihrer Problembeschreibung und ihren Lösungsvorschlägen hauptsächlich auf das Thema Jugendschutz, in weit geringerem Ausmaß auch auf den Schutz der Menschenwürde. Zur Eindämmung von illegalen Inhalten wie Kinderpornografie, Rassismus und Antisemitismus sollen „Überwachungseinrichtungen“ gefördert und Rechtsfragen der Verantwortlichkeit für Internetinhalte geklärt werden. Die Verantwortung für Verfolgung und Bestrafung bleibt laut EK bei den nationalen Strafverfolgungsbehörden, zu denen beispielsweise Hotline-BetreiberInnen und Internet-AnbieterInnen „zukunftsweisende und innovative“ Beziehungen vorweisen sollen. Zum Schutz Minderjähriger und der Menschenwürde werden demnach Grundrechtseingriffe in Erwägung gezogen.

Der WSA distanziert sich von dem eingeschränkten Jugendschutz-*Framing* der EK und bezieht sowohl in seiner Problemdefinition als auch in seinen Lösungsstrategien vermehrt grundrechtliche Gesichtspunkte und Aspekte des VerbraucherInnenschutzes mit ein. Er befürchtet die missbräuchliche Verwendung von Filtersystemen als Kontrollinstrument. Mit der Bezugnahme auf den Schutz vor Einschränkung

gen der Informationsfreiheit legt der WSA seinen Schwerpunkt auf liberale Abwehrrechte.

Auch das EP erweitert das Ziel des Aktionsplans auf ein breiteres Spektrum grundrechtlicher Schutzbereiche. Es hinterfragt zudem den bestimmenden Kurs, der Lösungsansätze lediglich im Bereich der Selbstregulierung und Sensibilisierung ansiedelt. Zwar wird die nötige Freiwilligkeit der Mitwirkung der Branche betont, gleichzeitig fordert das EP aber Studien über Identifizierung und Strafverfolgung von TäterInnen. Es stellt damit die Frage der Anonymität von InhaltsanbieterInnen und AbsenderInnen von E-Mails juristisch zur Disposition und impliziert auch mit möglichen Änderungen des Polizeirechts in den Mitgliedsstaaten Eingriffe in grundrechtlich geschützte Bereiche der freien Meinungsäußerung, der Privatsphäre und des Datenschutzes.

Konträr dazu betont der Rat immer wieder die Freiwilligkeit der Branchen-Selbstkontrolle, während er alle Initiativen des EP in Richtung Klärung rechtlicher Fragen ablehnt. Der Rat bezieht sich zwar auf den Schutz Minderjähriger und der Menschenwürde, stellt aber keinerlei Verbindung zu Grundrechtseingriffen oder liberalen Grundrechten her.

## 5.2. Geschlechterperspektive und feministische Zugänge zu Pornografie

Der Großteil des Interesses bezüglich pornografischer Inhalte, die insgesamt einen durchaus beachtlichen Teil der Internetinhalte und Ausgaben der UserInnen einnehmen, fällt auf den sehr engen Fokus der Kinderpornografie. Andere pornografische Netzinhalte werden von den AkteurInnen teilweise nicht explizit als Pornografie benannt und lediglich für Jugendliche als *schädigend* bezeichnet.

Konkret greift die EK zur Bezeichnung pornografischen Materials auf den Begriff „Sex“ zurück und nennt ihn im Zusammenhang mit einer weiteren Inhaltskategorie, nämlich mit „Gewalt“. „Sex und Gewalt“ können für Jugendliche schädlich sein, andere BenutzerInnen sollen die Wahlmöglichkeit haben, diese Inhalte zu konsumieren. Die EK geht in ihrem ge-

samten Initiativvorschlag in keinem Zusammenhang auf die Kategorie „Geschlecht“ ein, nimmt später allerdings Änderungsvorschläge des EP, die sich explizit auf Frauen beziehen, auf.

Im Gegensatz dazu erwähnt der WSA Pornografie als „potentiell schädigend“ und betont an anderer Stelle auch, dass *alle* BenutzerInnen von Sensibilisierungsmaßnahmen profitieren könnten und ein „Mentalitätswandel“ für die Internetnutzung angebracht wäre. Er erwähnt die „elektronische Belästigung“ als illegale Form der Internetnutzung, bezieht sich allerdings in seiner gesamten Stellungnahme nie auf „Geschlecht“ oder „Frauen“. Nichtsdestotrotz bringt der WSA hier in kleinem Rahmen implizit eine Geschlechterperspektive ein, da die „elektronische Belästigung“ zu mehr als 80% Frauen und Mädchen betrifft (WHO@ 2003). Innerhalb des EP verbleiben beinahe alle beteiligten Ausschüsse auf dem Jugendschutzaspekt, allein der Ausschuss für Frauenrechte bringt explizit eine Geschlechterperspektive ein, indem er die Punkte „Anstiftung zu oder Veranlassung von Menschenhandel und sexuellem Missbrauch“ sowie Homophobie in den Aktionsbereich des Plans hineinreklamiert. Im Sinne Butlers (1991) ist die Einbeziehung der sexuellen Orientierung als Geschlechter-Kategorie zu verstehen, da sie im System der „Zwangsheterosexualität“ als ein Merkmal zur Herstellung dichotomer Geschlechtlichkeit dient. Da sich der Ausschuss nicht explizit auf Pornografie bezieht, bleibt fraglich, ob hier auch pornografisches Material gemeint ist. In seinem „Bericht über die Konsequenzen der Sexindustrie“ fordert er die EK jedoch nachdrücklich auf, „schnellstens neue Rechtsinstrumente vorzulegen, die jeden Menschen vor unerwünschten elektronischen Mitteilungen aller Art schützen“, da elektronische Werbung „inzwischen ein Mittel ist, Pornografie zu verbreiten und Prostitution zu fördern“ (EP 2004, 10). Die Sexindustrie übe einen negativen Einfluss auf die Gleichberechtigung aus, indem Frauen stets als Objekte vermarktet werden und sexuelle Gewalt als etwas Normales dargestellt wird, wodurch männliche Aggressivität entstünde und aufrechterhalten würde. Durch die Kommerzialisierung von Frauen würden grundlegende Menschenrechte unter-

graben, was darüber hinaus noch durch die Meinungsfreiheit geschützt werde (EP 2004, 8).

Im Vergleich ist die Stellungnahme des Ausschusses zum Aktionsplan zwar als sehr zurückhaltend einzustufen, die grundlegende Position des Ausschusses zu Pornografie wird allerdings um einiges deutlicher. Pornografie wird als *eine* Ausprägung in einem sexuell diskriminierenden System von Frauen- und Mädchenhandel, Prostitution und Ausbeutung verstanden, in dem männliche Aggressivität und die Darstellung sexueller Gewalt als normal angesehen werden. Der Ausschuss prüft Pornografie damit unter dem Paradigma der sexuellen Diskriminierung. In seiner Stellungnahme zum Aktionsplan betont er dennoch, dass demokratische Grundsätze wie die freie Meinungsäußerung und die Achtung der Privatsphäre gewahrt bleiben müssen (EP 1998a, 40). Damit nimmt der Ausschuss für die Rechte der Frau und Chancengleichheit klar eine liberal-feministische Position ein, die sich in ihrer Argumentation auf kulturell hergestellte Differenzen zwischen Männern und Frauen beruft und durch die Forderung von gleichen Menschenrechten für Frauen eine Gleichstellung der Geschlechter herzustellen versucht.

Die vom Ausschuss für Frauenrechte eingebrachte Geschlechterperspektive wird in der Folge vom Rat aufgegriffen, dessen Definition illegaler und schädigender Inhalte sich als „Inhalte wie Kinderpornographie oder solche, die den Hass aus Gründen der Rasse, des Geschlechts, des Glaubens, der Staatsangehörigkeit oder der ethnischen Zugehörigkeit schüren“ (EP/Rat 1999, Art. 3), explizit auf die Kategorie „Geschlecht“ bezieht. Mit Ausnahme pädophiler Materialien erwähnt der Rat Pornografie nicht eindeutig, sondern bezieht sich wieder auf „Sex“ in der Verbindung „Sex und Gewalt“.

Abschließend ist noch einmal zu betonen, dass im Politikprozess ganz erheblich der Parlamentsausschuss der Rechte der Frau und Chancengleichheit dafür ausschlaggebend war, dass eine geschlechtersensible Sichtweise in den Politikprozess einfließen konnte. Im Gegensatz zum Prinzip des *Gender Mainstreaming* bedarf es offensichtlich weiterhin spezialisierter Institutionen, die in der Lage sind, die geschlechterspezifischen Auswirkungen von Politikgehalten

wahrzunehmen. Trotzdem dieser Ausschuss einen Geschlechter-Blickwinkel bei den anderen beteiligten AkteurInnen anregen konnte, scheinen diese jedoch immer noch versucht zu sein, „Frauenthemen“ in Politikbereiche ausgliedern zu wollen, die sich explizit mit Geschlechterverhältnissen befassen. In gewisser Weise scheint es deshalb illusorisch, dass *Gender Mainstreaming* von „normalerweise“ an politischen Entscheidungsprozessen beteiligten AkteurInnen durchgeführt werden soll, wie es das Konzept eigentlich vorsieht.

### 5.3. Dominante Policy Frames

Insgesamt ergeben sich folgende strategische Positionen und dominante *Policy Frames* der institutionellen EU-AkteurInnen:

- *Jugendschutz-Framing*: Die EK verschreibt sich in ihrer Problemdefinition und in der Wahl ihrer bevorzugten Lösungsansätze dem Schutz von Kindern und Jugendlichen und siedelt das Politikfeld in einem Jugendschutz-Framing an. Rassistische Inhalte, Gewalt und Pornografie sind für sie vor allem dann bedenklich, wenn sie von Minderjährigen konsumiert werden. In diesem Zusammenhang liegen für die EK auch Eingriffe in Grundrechte im Bereich des Möglichen, während grundsätzlich die Informationsfreiheit von Erwachsenen betont wird.
- *VerbraucherInnenschutz-Framing*: Nicht nur Auswirkungen auf Jugendliche, sondern auf alle Internet-UserInnen stehen im Zentrum des VerbraucherInnenschutz-Framings des WSA, der seine Auseinandersetzung mit Grundrechten eher im Bereich der liberalen Abwehrrechte ansiedelt.
- *Branchenorientiertes Framing*: Die Intention, durch einen solchen Aktionsplan industrielle Interessen wie die Wettbewerbsfähigkeit zu fördern, in Verbindung damit, dass jegliche Auseinandersetzung mit Regulierung abgelehnt wird und die Freiwilligkeit der Branchen-Selbstregulierung betont wird, lassen auf ein stark branchenorientiertes Framing des Rats schließen,



welches sich kaum mit grundrechtlichen Fragen auseinandersetzt.

- *Grundrechts-Framing*: Einzig das EP verfolgt im Rahmen seines Grundrechts-Framings dezidiert den Schutz von BürgerInnenrechten mit dem Aktionsplan. Es siedelt seine Überlegungen im Spannungsfeld von Menschenwürde, freier Meinungsäußerung und gesamtgesellschaftlichen Folgewirkungen illegaler und schädigender Inhalte an und integriert eine liberal-feministische Perspektive.

## 6. Fazit und Ausblick

In rechtspolitische Diskussionen der EU zum Thema illegale und schädigende Internetinhalte haben offensichtlich bisher kaum feministische Diskurse Eingang gefunden. Während rechtliche Diskurse Pornografie vermehrt unter dem Paradigma der sexuellen Diskriminierung betrachten, greifen die AkteurInnen im untersuchten Politikfeld nach wie vor auf den Begriff „Sex“ zur Umschreibung von „Pornografie“ zurück oder bemühen die „moralische Entfaltung von Minderjährigen“ für Anti-Pornografie-Standpunkte. Zieht man die Masse an pornografischen Websites und Computerspielen in Betracht, scheint eine grundlegendere Auseinandersetzung mit dem diskriminierenden Potential der Mainstream-Pornografie durchaus angebracht. Eine differenziertere Betrachtung wird auch von der EK im Follow-up zum Aktionsplan gefordert, der stärker auf pornografische Internetinhalte eingeht und anerkennt, dass die Behandlung von Themen wie rassistischen Inhalten „andere Verfahren und anderes Know-how“ erfordern könnte (EK 2004, 8). Ebenso macht es die zunehmende Propagierung von Mainstream-Pornografie via Internet nötig, die Pornografiedebatte wieder aufzunehmen und fachliche Expertisen von Gender-TheoretikerInnen und feministischen AkteurInnen einzuholen. Damit können wissenschaftlich bereits gut aufgearbeitete Diskurse in den Politikprozess eingebracht und eine differenziertere Auseinandersetzung mit dem emotional sehr aufgeladenen Thema der Pornografie ermöglicht werden.

## ANMERKUNGEN

- 1 Die radikalfeministischen Pornografiegegnerinnen Andrea Dworkin und Catharine MacKinnon erreichten in den USA die Einsetzung der so genannten Meese Commission zur Untersuchung von Pornografie. Der kanadische *Supreme Court* nahm die radikalfeministische Kritik in die Interpretation bestehender strafrechtlicher Normen gegen Obszönität auf (Holzleithner 2000, 190f.).
- 2 Die Stellungnahme des AdR bringt im Vergleich zum Initiativvorschlag der EK keine wesentlichen Neuerungen und wird im Beitrag daher nicht gesondert erwähnt.
- 3 Neben den genannten Ausschüssen war auch der Haushaltsausschuss beteiligt.
- 4 Die Änderung der Rechtsgrundlage bedeutet eine Stärkung der Rolle des EP, da Art. 129a EG-Vertrag das Mitentscheidungsverfahren anstelle des Verfahrens der vereinfachten Konsultation vorsieht.
- 5 In deutschsprachigen EU-Dokumenten wird der Begriff „Rasse“ weiterhin (ohne Anführungszeichen) verwendet. Gemeinhin besteht darüber Einverständnis, dass das deutsche Wort *Rasse* aufgrund des historischen Kontexts im deutschsprachigen Raum unumgänglich auf faschistische Ideologien verweist. Das feministische Übersetzungskollektiv „gender et alia“ schlägt daher vor, das englische/US-amerikanische „race“ mit *Rassisierung* zu übersetzen. Näheres dazu siehe <http://genderetalia.sil.at/selfstdar.html>.

## LITERATUR

- AdR (Ausschuss der Regionen) (1998). Stellungnahme CDR 54/1998.
- Bjørnebekk, Ragnhild T./Tor A. Evjen (2000). Violent Pornography on the Internet. A Study of Accessibility and Prevalence, in: Ulla Carlson/Cecilia Feilitzen (Hg.): Children in the New Media Landscape. Yearbook 2000 from the UNESCO Clearinghouse on Children and Violence on the Screen, Göteborg, 185–210.
- Butler, Judith (1991). Das Unbehagen der Geschlechter, Frankfurt am Main.
- Butler, Judith (1998). Haß spricht. Zur Politik des Performativen, Berlin.
- Cornell, Drucilla (1995). Die Versuchung der Pornographie, Berlin.
- EK (Europäische Kommission) (1996a). Mitteilung „Illegale und schädigende Inhalte im Internet“, KOM (1996) 487 endg. Internet: <http://europa.eu.int/ISPO/legal/de/internet/communic.html>.
- EK (1996b). Grünbuch über den Jugendschutz und den Schutz der Menschenwürde in den audiovisuellen und Informationsdiensten, KOM (1996) 483 endg. Internet: <http://europa.eu.int/ISPO/legal/en/internet/gpde-txt.html>.



- EK (1997). Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über die Annahme eines mehrjährigen Aktionsplans der Gemeinschaft zur Förderung der sicheren Nutzung des Internet, KOM (1997) 582 endg.
- EK (1998). Geänderter Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Annahme eines mehrjährigen Aktionsplans der Gemeinschaft zur Förderung der sichereren Nutzung des Internet, KOM (1998) 518 endg.
- EK (2004). Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates über ein mehrjähriges Gemeinschaftsprogramm zur Förderung der sichereren Nutzung des Internet und neuer Online-Technologien, KOM (2004) 91 endg.
- EP (Europäisches Parlament) (1998a). Bericht über den Vorschlag für eine Entscheidung des Rates über die Annahme eines mehrjährigen Aktionsplans der Gemeinschaft zur Förderung der sicheren Nutzung des Internet, PE A4-234/1998 endg.
- EP (1998b). Empfehlung für die zweite Lesung betreffend den Gemeinsamen Standpunkt des Rates 56/1998/EG, PE A4-377/1998.
- EP (1998c). Sitzungsprotokoll, Punkt 6: Sichere Nutzung des Internet (Aussprache).
- EP, *Ausschuss für die Rechte der Frauen und Chancengleichheit* (2004). Bericht über die Konsequenzen der Sexindustrie in der Europäischen Union, 2003/2107(INI).
- EP und Rat der EU (1999). Entscheidung über die Annahme eines mehrjährigen Aktionsplans der Gemeinschaft zur Förderung der sicheren Nutzung des Internet durch die Bekämpfung illegaler und schädlicher Inhalte in den globalen Netzen, 276/1999/EG.
- EP und Rat der EU (2000). Richtlinie über bestimmte rechtliche Aspekte der Dienste der Informationsgesellschaft, insbesondere des elektronischen Geschäftsverkehrs, im Binnenmarkt, 31/2000/EG.
- EP und Rat der EU (2003). Entscheidung zur Änderung der Entscheidung 276/1999/EG, 1151/2003/EG.
- Feminists against Censorship* (Hg.) (1991). Pornography and Feminism: The Case against Censorship, London.
- Ferree, Myra Marx/David A. Merrill (2000). Hot Movements, Cold Cognition: Thinking about Social Movements in Gendered Frames, in: *Contemporary Sociology*, 29, 454–462.
- Ferree, Myra Marx (2003). Resonance and Radicalism: Feminist Framing in the Abortion Debates of the United States and Germany, in: *The American Journal of Sociology*, 109(2), 304–344.
- Herring, Susan (2001). Videorede: „Gender and Power in Online Communication“ anlässlich der Internationalen Konferenz „ITech-Women“, 22. Oktober 2001, Wiener Rathaus.
- Holzleithner, Elisabeth (2000). Grenzziehungen. Pornographie, Recht und Moral, Dissertation an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Wien.
- IGC (2004). Provisional consolidated version of the draft Treaty establishing a Constitution for Europe, CIG 86/04.
- Kohler-Koch, Beate (2000). Framing the bottleneck of constructing legitimate institutions, in: *Journal of European Public Policy*, 7(4), 513–531.
- MacKinnon, Catharine (1993). *Only Words*, Massachusetts/London.
- McAdam, Doug (1994). Taktiken von Protestbewegungen. Das „Framing“ der amerikanischen Bürgerrechtsbewegung, in: *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen*. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 34, 393–412.
- Rat der EU (1998). Gemeinsamer Standpunkt des Rates über die Annahme eines mehrjährigen Aktionsplans der Gemeinschaft zur Förderung der sicheren Nutzung des Internets durch die Bekämpfung illegaler und schädlicher Inhalte in globalen Netzen, 56/1998/EG.
- Rat der EU (2000). Beschluss zur Bekämpfung der Kinderpornographie im Internet, 2000/375/JI.
- Snow, David/Robert D. Benford (2000). Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment, in: *Annual Sociological Review*, 26, 611–639.
- Stone, Sandy (1991). Will the Real Body Please Stand Up? Boundary Stories about Virtual Cultures, in: Michael Benedikt (Hg.): *Cyberspace: First Steps*, Cambridge, 81–118.
- Strossen, Nadine (1995). *Defending Pornography*. Free Speech, Sex, and the Fight for Women's Rights, New York.
- WHO@ – Working to Halt Online Abuse (2003). Online Harassment Statistics. Gender of Victims. Internet: <http://www.haltabuse.org/resources/stats/genderv.shtml>.
- Wolmark, Jenny (Hg.) (1999). *Cybersexualities*. Reader on Feminist Theory, Cyborgs and Cyberspace, Edinburgh.
- WSA (Wirtschafts- und Sozialausschuss) (1998). Stellungnahme CES 627/1998.

#### AUTORIN

Doris ALLHUTTER. Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Abteilung „Gender and Diversity in Organizations“ der WU Wien und Dissertantin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Wien.

Kontakt: WU Wien, Abteilung „Gender and Diversity in Organizations“, Augasse 21/1/7, A-1090 Wien.

E-mail: Doris.Allhutter@wu-wien.ac.at